

SPECIAL ISSUE
Global Perspectives on High-Stakes Teacher Accountability Policies

education policy analysis
archives

A peer-reviewed, independent,
open access, multilingual journal



Arizona State University

Volume 25 Number 89

August 21, 2017

ISSN 1068-2341

**La Consolidación del Estado Evaluador a Través de
Políticas de Rendición de Cuentas: Trayectoria, Producción
y Tensiones en el Sistema Educativo Chileno¹**

Lluís Parcerisa

Universitat Autònoma de Barcelona
Espanya



Alejandra Falabella

Universidad Alberto Hurtado
Chile

Citation: Parcerisa, L., & Falabella, A. (2017). La consolidación del Estado evaluador a través de políticas de rendición de cuentas: Trayectoria, producción y tensiones en el sistema educativo chileno. *Education Policy Analysis Archives*, 25(89). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.25.3177> This article is part of the special issue, *Global Perspectives on High-Stakes Teacher Accountability Policies*, guest edited by Jessica Holloway, Tore Bernt Sorensen, and Antoni Verger.

¹ Los autores agradecen las aportaciones y comentarios a los dos revisores anónimos, y a todas las personas que participaron en la discusión del primer borrador del artículo en el seminario organizado por el grupo de investigación en Globalización, Educación y Políticas Sociales (GEPS), de la Universidad Autónoma de Barcelona. Por último, también quieren agradecer su colaboración a todas las personas entrevistadas.

Resumen: Chile es un caso particularmente relevante para el estudio de la introducción de políticas de rendición de cuentas (RdC). Durante la primera década de los 2000 Chile intensificó el uso de estas medidas para intentar corregir “las fallas” de un mercado escolar altamente desregulado. El artículo examina el proceso de adopción de las políticas de RdC y la consolidación del Estado evaluador por medio de la construcción del “Sistema de Aseguramiento de la Calidad” durante el período 2006-2011. A nivel teórico, el artículo se basa en el enfoque de “la política y la semiótica de la adopción de políticas”. Metodológicamente, el estudio examina los documentos asociados al ámbito de la política (discursos oficiales, leyes, discusiones parlamentarias, informes, documentos gubernamentales), sumado a 27 entrevistas semi-estructuradas a personas involucradas en la producción de políticas (*policy-makers*, funcionarios del Ministerio, parlamentarios, asesores y técnicos). El artículo examina el proceso de construcción de la política, los factores que abrieron una “ventana de oportunidad” para consolidar dicha política, las disputas discursivas durante el proceso de deliberación, y la emergencia de la RdC como lugar de consenso que sedujo tanto a la derecha como al centro-izquierda.

Palabras-clave: Chile; rendición de cuentas; mercado escolar; estandarización; historia de la educación

The consolidation of the evaluative state through accountability policies: Trajectory, enactment and tensions in the Chilean education system

Abstract: Chile is a particularly interesting case to study the introduction of accountability policies. During the 2000s decade, Chile intensified these measures to try to address the failures of a highly deregulated school market system. This article examines the adoption process of accountability policies and the consolidation of the Evaluative State through the construction of the National System of Quality Assurance of Education during the period 2006-2011. Theoretically, the article is based on the “politics and semiotics of policy adoption” approach. Methodologically, it examines documents associated with the policy (official speeches, laws, parliamentary discussions, reports, governmental documents), and draws on 27 semi-structured interviews with those involved in the production of the policy (policy-makers, Ministry officials, parliamentarians, advisers and technicians). The article examines the development of the policy process, the factors that opened a “window of opportunity” to consolidate the accountability model, the discursive disputes that emerged during the deliberation process, and the emergence of accountability policies as a policy approach that seduced both the right and the center-left.

Keywords: Chile; accountability; school market; standardization; history of education

A consolidação do Estado avaliador através de políticas de prestação de contas: Trajetória, produção e tensões no sistema educacional chileno

Resumo: Chile é um caso particularmente relevante para o estudo da introdução das políticas de prestação de contas (*accountability*). Durante a primeira década dos 2000 Chile intensificou o uso destas medidas para tentar corrigir “falhas” de um mercado escolar altamente desregulamentado. Este artigo analisa o processo de adoção de políticas de *accountability* e a consolidação do Estado avaliador através da construção de “Sistema de Garantia de Qualidade” durante o período 2006-2011. Teoricamente, o artigo é baseado na abordagem da “Política e semiótica da formulação de políticas.” Metodologicamente, o estudo examina os documentos associados ao campo da política (discursos oficiais, leis, debates parlamentares, relatórios, documentos do governo), além de 27 entrevistas semiestruturadas a atores envolvidos na produção de políticas (decisores políticos, funcionários do Ministério, parlamentares, assessores e técnicos). Este artigo analisa o processo de construção de políticas, os factores que abriram uma “janela de oportunidade” para consolidar esta

política, las disputas discursivas durante o processo de deliberação e o surgimento da accountability como um lugar de consenso que seduziu tanto à direita como ao centro-esquerda.

Palabras-chave: Chile; prestação de contas; mercado escolar; estandarização; história da educação

Introducción

En las últimas décadas, la política de Rendición de Cuentas (RdC) ha penetrado en una amplia variedad de países de todo el mundo. En el caso Chileno, la expansión y consolidación de este enfoque surge a propósito de las críticas y “fallas” del mercado escolar, que se viene implementando desde los años 80s. Las reformas educativas pro-mercado que se adoptaron durante esa década, convirtieron a Chile en el primer país del mundo en implementar un sistema de subsidio a la demanda vía “voucher” de manera universal (Zancajo, 2017).

Paradójicamente, en un esquema altamente desregulado, un Estado fuerte, que estandariza, evalúa y sanciona, emerge como “el salvador” del modelo mercantil. La *mano invisible* del mercado no era suficiente para regular y promover una educación de calidad y, ante tal constatación, se opta por recurrir a la *mano visible del Estado* a través de la RdC (Falabella, 2015, en prensa). Ello convierte Chile en un caso particular ya que, como señalan Verger y Normand (2015), la tendencia internacional ha sido la de utilizar la RdC como herramienta para introducir dinámicas de mercado a los sistemas educativos, mientras que en Chile, la RdC emergió a posteriori del diseño mercantil, justamente para intentar corregir las fallas de un esquema altamente liberalizado.

En Chile, las políticas de mercado en educación se empezaron a aplicar hace casi cuarenta años y fueron impulsadas por la dictadura neoliberal (1973-1990), que llevó a cabo un amplio proceso de privatización. Las piedras angulares de este sistema son un sistema de voucher, la libertad de elección del centro escolar y un sistema nacional de evaluación de aprendizajes (SIMCE) cuyos resultados por establecimiento han sido difundidos públicamente entre los años 2000 (Fernández, 2007) y 2015 (Mineduc, 2016). Los defensores de este modelo confiaban en que la competencia entre proveedores mejoraría la calidad educativa. Sin embargo, su aplicación práctica ha derivado en la generación de múltiples alteraciones, como el casi nulo control sobre el uso de los recursos estatales, la significativa segregación socio-educativa y la inequidad en la calidad de la oferta escolar (Bellei, 2015; Verger, Bonal, & Zancajo, 2016).

Desde los inicios del modelo, bajo la dictadura, se diseñó, de modo incipiente, un ‘Estado evaluador’, que direccionaba “a la distancia” una dispersa red de ofertantes públicos y privados. En este período, se legisló respecto a la evaluación y publicación del desempeño escolar para orientar la “libre” elección y salida de los padres y empujar a que los profesionales de la educación tuvieran que rendirles cuentas a la comunidad por su desempeño. También, como evidencia Falabella (en prensa), se aspiraba a un sistema con sanciones estatales cuando la “comunidad” no fuera capaz de presionar ante ofertas escolares de baja calidad. No obstante, no se alcanzaron a concretizar dichas medidas de difusión e intervención, a pesar de ser ideales que circulaban en la época.

Con la recuperación de la democracia, asume el poder ejecutivo la Concertación de Partidos Por la Democracia, conglomeración de centro-izquierda, por cuatro períodos presidenciales (1990-2010). Durante la década de los 90 los gobiernos de centro-izquierda mantuvieron el esquema de financiamiento vía voucher e incluso se sumó la posibilidad de que los establecimientos escolares pudiesen cobrar una cuota a los padres (“financiamiento compartido”). Este esquema se complementó con, lo que fue llamado por el Ministerio de Educación, un “Estado activo” para “compensar el mercado”, considerando que las escuelas habían quedado en condiciones paupérrimas posteriormente a la dictadura cívico-militar. Este enfoque implicó medidas, tales como:

aumento del gasto fiscal, entrega de apoyo material y pedagógico a los establecimientos, capacitaciones a docentes y programas de discriminación positiva.

En este período se continuaron desarrollando instrumentos de evaluación estandarizada y se introdujeron las primeras medidas de RdC. En 1995 se comenzaron a difundir los resultados de las pruebas SIMCE en los medios (estipulado en la LOCE², 1990) y se promulgó el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (SNED), que establece un sistema de bonos salariales colectivos asociados al desempeño escolar.

No obstante los avances anteriores, en la década de los 2000 es cuando se iniciaron con mayor fuerza las medidas de RdC y se ampliaron las evaluaciones estandarizadas. Este enfoque se articularía de manera más completa con la promulgación de la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP, 2008), que otorga a las escuelas un mayor subsidio (voucher) por cada alumno proveniente de contextos de pobreza. Bajo este nuevo esquema, mientras los establecimientos pueden recibir mayor financiamiento, éstos deben rendir cuentas al Estado por el cumplimiento de metas e indicadores estandarizados. Además los establecimientos son clasificados según su desempeño y un bajo rendimiento conlleva a sanciones que incluye la posibilidad de cierre.

Posteriormente, se consolida el enfoque de RdC bajo el “Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación” (2011). Éste conlleva la instauración de una nueva matriz institucional que se encarga de fiscalizar, evaluar, inspeccionar y sancionar todos los establecimientos públicos y privados-subvencionados. De este modo, se consolida un “Estado evaluador”, con la expectativa de corregir las principales fallas y omisiones del modelo de mercado escolar instaurado desde los años 80.

El objetivo de este artículo es doble. En primer lugar, examinamos las razones que explican la adopción de las políticas de RdC en Chile y, particularmente, del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación (en adelante SACE). En segundo lugar, analizamos el proceso de elaboración de la política SACE, prestando especial atención a las relaciones dinámicas entre contextos, actores y discursos a la hora de producir dicha política. El artículo ofrece una descripción densa de la trayectoria y del proceso de adopción y re-contextualización de las medidas de RdC implementadas durante los 2000, siguiendo el enfoque elaborado por Verger (2016) sobre la política y la semiótica de la adopción de políticas.

El artículo se estructura en cinco secciones. En la primera sección se presenta la RdC como política educativa global y se introducen los principales elementos teórico-analíticos que orientaran la investigación. Seguidamente, se presenta la estrategia metodológica que se ha seguido para elaborar el estudio. En tercer lugar, se expone cómo se construyeron las crisis del sistema educacional y cuáles fueron los factores que desencadenaron la apertura de una “ventana de oportunidad” (Kingdon, 1995) que facilitó la consolidación de la RdC en el esquema de mercado escolar. En cuarto lugar, se presenta el desarrollo del proceso de adopción de la política y la emergencia de la RdC como lugar de consenso y ambigüedad entre el centro-izquierda y la derecha. Por último, se examinan las distintas racionalidades políticas en juego y las disputas discursivas durante el proceso de deliberación y promulgación de la política.

La Rendición de Cuentas como Política Educativa Global: Aportes Teórico-Analíticos para Investigar su Adopción y Re-Contextualización

La RdC es una pieza central en las recomendaciones elaboradas por los principales organismos internacionales en el campo educativo, como por ejemplo, la Organización para la

² Ley Orgánica Constitucional de la Enseñanza.

Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Mundial (BM). A este respecto, la RdC se considera central para mejorar los resultados (OCDE, 2009) y la calidad de los sistemas educativos, y para alinear los incentivos que orientan la acción de los distintos actores escolares (World Bank, 2015).

En el campo de la educación, la RdC incluye mecanismos y procesos destinados a asegurar el cumplimiento de los objetivos y las obligaciones de los actores, y especialmente (aunque no exclusivamente), de las escuelas, los directivos y los docentes (Hatch, 2013). Según Bovens (2007), la RdC se puede definir como una relación que se establece entre un actor (por ejemplo, la escuela o los docentes) y una contraparte (como el Estado, una institución o las familias). En esta relación, el actor en cuestión tiene el deber y la obligación de rendir cuentas sobre su comportamiento ante el foro, mientras que este último tiene la capacidad de formular preguntas, solicitar evidencias y emitir juicios, que pueden conllevar consecuencias para el actor.

Sin embargo, en el discurso político en educación, la RdC a menudo se emplea como un “concepto paraguas” (Gunter et al., 2016). La RdC puede adoptar múltiples configuraciones e incluye diferentes opciones de diseño y modelos, como por ejemplo, el modelo de mercado, el burocrático o el legal. Sin embargo, el modelo de RdC basada en pruebas (o gerencial) se está convirtiendo en el modelo hegemónico a nivel internacional (Parcerisa & Verger, 2016).

Las políticas de RdC son una herramienta clave para la creación de un “mercado performativo” (Falabella, 2014) y para la “endoprivatización” de los sistemas educativos (Ball & Youdell, 2008). Los mercados escolares performativos combinan la descentralización de la gestión escolar, la liberalización del sistema educativo y la introducción de sistemas de financiamiento estatal basados en la demanda (o de “voucher”), con un Estado evaluador o “supervigilante” que se encarga de definir el currículum y estándares nacionales, así como también de evaluar las escuelas, difundir sus resultados y asignar las consecuencias que se asocian al desempeño logrado (que pueden tomar forma de recompensa, asesoría o de sanción).

En este contexto, el Estado aumenta su poder, convirtiéndose en un “Estado evaluador” (Maroy, 2009) que gobierna una dispersa red de instituciones educativas “a la distancia” (Rose & Miller, 1992). El Estado ejerce de intermediario y guía en la relación mercantil que se establece entre oferta y demanda. Por otra parte, la escuela está sujeta a una “doble rendición de cuentas”, frente al Estado (a quién deben mostrar el logro de los estándares de desempeño) y frente a la demanda (las familias, a quien deben mostrar una oferta atractiva para aumentar la matrícula del centro, y con ella, los recursos). Esta configuración sigue una lógica basada en la *Nueva Gestión Pública*, la cual abarca una amplia variedad de políticas, programas y dispositivos de reingeniería organizativa y cultural (ver Newman, 2005; Verger & Normand, 2015). Ello implica, como argumentan Ball y Youdell (2008), la transformación tanto de las estructuras, como de los valores y comportamientos de los trabajadores de la educación y del *ethos* de las instituciones escolares, aunque dicha transformación no está libre de tensiones.

Con el fin de analizar la adopción y re-contextualización de las políticas de RdC en Chile, y más concretamente su proceso de adopción y re-contextualización, utilizamos herramientas teórico-analíticas basadas en el enfoque de “la política y la semiótica de la adopción de políticas” (Verger, 2016), que combina elementos procedentes de dos perspectivas distintas: el Constructivismo Crítico (ver Hass, 2004; Hay, 2002) y la Economía Política Cultural (ver Jessop, 2010). Este enfoque es particularmente útil ya que permite entender el proceso de adopción como un proceso dialéctico, en el que intervienen ideas, discursos, relaciones de poder, así como conflictos y espacios de negociación entre actores, que se desarrollan en momentos y contextos concretos (Verger, 2016).

El Constructivismo Crítico, por una parte, considera que para entender el cambio político, debemos fijarnos en la relación dinámica que se da entre las ideas, los actores y los contextos

selectivos que favorecen la adopción y el impacto de ciertas estrategias políticas, en detrimento de otras (Hay, 2002). Este enfoque atribuye a las ideas el rol de variable independiente a la hora de analizar el cambio de la política (Verger, 2014). Por otro lado, la perspectiva de la Economía Política Cultural (EPC) aporta herramientas heurísticas que tienen una gran utilidad para la investigación sobre la producción de la política (Verger, 2014, 2016). Esta perspectiva subraya la importancia de los factores semióticos en el análisis de la articulación de las relaciones que se establecen entre la esfera política, económica y social (Jessop, 2010). Según Verger (2016), ambas perspectivas se pueden enriquecer mutuamente ya que comparten principios ontológicos.

A este respecto, Jessop (2010) plantea que existen tres mecanismos evolucionarios que permiten estudiar los procesos de adopción de las ideas globales: la variación, la selección y la retención. La variación es el punto de partida, un momento donde los discursos y políticas sedimentadas entran en crisis, abriéndose una grieta para su re-politización y cambio. Los momentos de variación de la política pueden favorecer la apertura de “ventanas de oportunidad” para que actores concretos promuevan sus demandas, llamando la atención sobre determinadas problemáticas o situando sus reivindicaciones en el debate público (Kingdon, 1995). En esta fase se generan múltiples interpretaciones sobre las causas y las posibles soluciones a la crisis que entran en competición. A la hora de analizar el momento de variación, cabe fijarse en factores de carácter histórico, político y económico, así como en las presiones ejercidas por múltiples actores (organismos internacionales, movimientos sociales, etc.) para legitimar la necesidad del cambio en la política.

La selección, implica la identificación, por parte de los *policy-makers*, de una narrativa particular sobre las causas y las soluciones más idóneas para resolver la crisis. El deseo de la política, que a menudo se fundamenta en la existencia o la percepción de un problema o una crisis que se debe resolver, se acostumbra a asociar a una solución, detrás de la cual se esconden asunciones sobre la teoría del cambio, ambigüedades, múltiples intereses en conflicto, omisiones y contradicciones. En el proceso de selección de la política, juegan un rol central aspectos como su credibilidad empírica y la disponibilidad de evidencias, las percepciones sobre su “viabilidad administrativa” (ver Hall, 1993) y la “ideología” de los tomadores de decisiones (Verger, 2014; Verger, Fontdevila & Zancajo, 2016).

La fase de retención se refiere al proceso de sedimentación e institucionalización de los discursos en programas políticos concretos, y toman especial relevancia las contingencias locales (ver Ball, 1998; Campbell, 2004), principalmente de carácter material. Por otro lado, la retención no es ajena a los conflictos latentes y manifiestos existentes durante el proceso de formulación y producción de la política, las estrategias desarrolladas por los actores y la correlación de fuerzas existente a nivel parlamentario, etc.

En definitiva, se trata de analizar las interacciones entre la dimensión contextual y material en la que se formula y se produce la política, con la dimensión semiótica, en la que se producen y circulan las visiones y comprensiones de los actores (Verger, Curran & Parcerisa, 2015). En este sentido, los tres momentos identificados por Jessop (2010) y desarrollados por Verger, Fontdevila y Zancajo (2016), y Verger (2014, 2016), no pueden entenderse como momentos separados unos de otros, sino como momentos que se relacionan dialécticamente y que sirven como estrategia empírica-analítica para la investigación de la adopción de políticas.

Estrategia Metodológica

El estudio pretende analizar los discursos oficiales y el proceso de producción de las políticas de accountability en educación en Chile, así como examinar los actores involucrados y los factores (políticos, institucionales, culturales y económicos) que han mediado en la adopción de estas

reformas. A nivel metodológico, el estudio combina entrevistas semi-estructuradas con análisis de documentos. En total se realizaron 27 entrevistas, a actores involucrados en el debate y construcción de la política de “aseguramiento de la calidad” entre los años 2006 - 2011. La selección de los entrevistados fue intencional y se basó en dos ejes: la ideología y el rol del actor en el proceso de adopción de la reforma, distinguiendo entre políticos, funcionarios públicos, expertos y representantes de actores sociales (centros de pensamiento, organismos internacionales, movimientos sociales, sindicatos, etc.). Como resultado se entrevistó: directivos y funcionarios del Mineduc (5), miembros de la Agencia de Calidad de la Educación (1), asesores del Mineduc (4), parlamentarios de derecha y centro-izquierda (2), representantes de centros de pensamiento de derecha (2), funcionarios de organismos internacionales (2), líderes del movimiento estudiantil (2), miembros del movimiento magisterial (3), centros de pensamiento de izquierda (2) y académicos que participaron en el proceso de reforma educacional (4).

En el análisis documental se incluyen leyes (Ley de Subvención Escolar Preferencial, Ley General de Educación, Ley de Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación) y actas parlamentarias, informes gubernamentales (Informe final del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación), informes de organismos internacionales (OCDE, Banco Mundial), cuentas públicas anuales de los Presidentes, discursos de los Ministros de Educación de inauguración del año escolar y documentos públicos de los actores sociales, entre otros. En total se revisaron aproximadamente 4000 páginas de documentos oficiales.

Para examinar el material cualitativo se procedió a realizar análisis crítico del discurso (Fairclough, 1995), y se codificó el total del material a partir de códigos pre-establecidos referentes a la identificación de componentes claves del proceso de adopción de la política (rol del mercado, el rol del Estado, autonomía escolar, rendición de cuentas, educación pública y privada, entre otros). Las entrevistas fueron transcritas manualmente y se procedió al análisis mediante el software de análisis cualitativo Atlas.ti, versión 6.

La Producción de la Crisis y la Ventana de Oportunidad para la Reforma Educativa

Las crisis en la política se construyen discursivamente como una urgencia mediante la combinación de sucesos, datos, emociones, y son elevadas a la categoría de situaciones altamente problemáticas. Entonces, se crea la justificación de cambio de las estructuras, narrativas y prácticas vigentes en el sistema educacional (Verger, 2016).

En el caso del fortalecimiento de las políticas de RdC en Chile hubo dos momentos de “variación” (Jessop, 2010) que se comprenden como momentos críticos y se utilizaron para justificar la intensificación de la política de RdC³. La primera crisis ocurre entre fines de la década de los 90s y principios de los 2000 referida al “estancamiento” e inequidad en los resultados nacionales (SIMCE). A lo cual, luego se suma el deficiente desempeño en pruebas internacionales, como por ejemplo, el *Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes* (PISA, por sus siglas en inglés) y el *Estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencias* (TIMSS) (ver Bellei & Vanni, 2015). Posteriormente en el año 2006, emerge el segundo momento de quiebre, la “revolución pingüina”, que significó masivas protestas estudiantiles en contra del modelo escolar impuesto desde los años 80. Ambas

³ Desde la reforma de los años 80 otros momentos de percepción de crisis fueron claves para la adopción de las políticas. A finales de los 70 se creó la idea de una crisis de la educación pública, desfinanciada, ineficiente y de baja calidad; luego a principios de los 90, la crisis era referida al abandono del Estado durante la dictadura.

crisis abrieron una “ventana de oportunidad” (Kingdon, 1995), que facilitó la introducción de las políticas de rendición de cuentas en el sistema educativo.

La primera “crisis” sucedió después de una década de inversiones y reformas en el sector educativo, como relata un funcionario del Ministerio de Educación de la época:

Y aparecen los resultados del SIMCE de 4° básico el año 2001 [aplicado el año 2000] ... Y esta era una generación de 4° básico que como que se consideraba que eran los que habían partido en la escuela con la reforma ya en marcha ... es como que había pasado o había estado, había sido parte de la reforma.. y los resultados que aparecieron fueron no muy optimistas, o muy lejos de las expectativas, en términos de que fueron unos resultados que comparados con la generación de 4° básico que lo daba el año 96, eran más o menos similares. Eso empieza a generar un super fuerte debate respecto de... de la reforma y de su legitimidad y si lo estamos haciendo bien. Y de que los actores políticos más de... los partidos políticos, los técnicos más de oposición, de derechas en ese momento, empiezan a dispararle a las iniciativas de políticas de reforma con mucha mayor fuerza. El mundo político en general, incluso desde los partidos del Gobierno, empiezan a mirar, a desconfiar de lo que se estaba haciendo porque no se lograban resultados. Tiempo después aparecen... Chile empieza a participar en algunas pruebas internacionales, aparecen los resultados del TIMSS donde Chile aparece con tampoco no muy buenos resultados en el contexto internacional. Entonces, todo eso como que pone una presión super fuerte respecto de... pucha, se están haciendo muchas cosas pero parece que no están haciendo efecto, o como el efecto esperado por lo menos. (Entrevista Exdirectivo Mineduc01)

La cita anterior evidencia la presión política⁴ y mediática (particularmente desde el diario “El Mercurio”) que estaba recibiendo el gobierno en ese entonces, y cómo los bajos resultados estandarizados ponían en cuestión la eficacia de la política del “Estado activo”.

La decisión de la Concertación de publicar los resultados SIMCE anualmente y participar de las pruebas internacionales, generó un ambiente político que le dio relevancia y legitimidad a dichos resultados como una medición válida a las políticas educativas. Por ende, el primero en estar obligado en demostrar su eficacia por medio de mediciones, es el propio gobierno.

Como consecuencia, la relevancia y la veracidad otorgada a los resultados del SIMCE provocó impulsar políticas alineadas con el sistema de medición que buscasen incrementar los resultados, y por ende el deseo de traspasar la presión hacia los establecimientos.

Desde el punto de vista del Ministerio, era como, pucha, tenemos un problema, tenemos programas de apoyo a las escuelas, programas de apoyo focalizados en las escuelas más pobres o las que tienen más débiles resultados, pero tienen unos efectos bien limitados. No logramos con eso cambiar mucho, por ejemplo, P900 y otras cosas y otros programas no logran... y la sensación de que es un Ministerio que como no administra las escuelas directamente, los administran los municipios o los privados, no tiene como... la frase coloquial que se acuñó es que era un Ministerio “sin dientes”. En el sentido que podía generar nuevas orientaciones, podía generar nuevos recursos, podía generar materiales, programas de apoyo, pero no podía hacer

⁴ Según Bellei y Vanni (2015), la oposición de derecha argumentaba que el “estancamiento de los resultados” era debido a la escasa eficacia mostrada por las políticas educacionales de corte estatista que se implementaron durante ese período (por ejemplo, una crítica central apunta a las “rigideces laborales” inherentes al Estatuto Docente).

mucho porque no tenía muchos instrumentos para poder ejercer mucha presión [...] (Entrevista Exdirectivo Mineduc01).

Las entrevistas reflejan que al interior del Ministerio había una *sensación de despoder*, un Ministerio “sin dientes”, por carecer de mecanismos concretos para presionar a los establecimientos. Esta sensación aumenta en un contexto con un mercado escolar altamente desregulado, donde los requisitos para la apertura de nuevos establecimientos educacionales eran escasos, y los proveedores privados representaban casi un 50% de la matrícula total. Las escuelas con bajos resultados, expresan los entrevistados, disfrutaban de “total impunidad” y seguían recibiendo una subvención procedente de fondos públicos sin ninguna exigencia relacionada con la “calidad educativa” ofrecida a los estudiantes y a sus familias. Por ende, estos discursos perciben como problemático que el Estado no tenga ni la capacidad ni las atribuciones necesarias para ejercer presión en las escuelas e influir en sus prácticas.

De esta manera, la sensación del despoder, junto a la aspiración de mayor control estatal sobre el mercado educativo, se potencia con la presión mediática hacia el gobierno de demostrar resultados evaluativos. La lógica detrás de esta idea es que el apoyo y los recursos del Estado son condición necesaria pero no suficiente para alinear los intereses, generar cambios en los comportamientos de los actores (establecimientos educacionales, sostenedores, directivos, docentes, etc.) y en las prácticas a nivel de aula, que deben conducir al mejoramiento de la calidad.

Paralelamente, a principios de la década de los 2000, organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico también señalan el excesivo peso del mercado en el sistema educativo chileno y la necesidad de regulación del mismo. En este sentido, en la “*Revisión de políticas nacionales de educación*” de Chile, la OCDE afirma que “la educación chilena está influenciada por una ideología que da una importancia indebida a los mecanismos de mercado para mejorar la enseñanza y el aprendizaje” (OCDE, 2004, p. 290).

Progresivamente, se sedimentó la idea de que las reformas educativas de los 90 no habían logrado “llegar al aula” y la necesidad de consolidar un “Estado evaluador” (Santa Cruz, 2016). Se comienza a dibujar de manera más clara la figura del Estado evaluador bajo una lógica gerencial que orienta las escuelas a “demostrar” el logro de las metas e indicadores fijados por el Estado y un desempeño de “calidad”. Demostrar, evidenciar, hacer observable el buen desempeño empieza a tornarse un eje de la gestión escolar. Por ende, se *fracciona la responsabilidad*, si antes era el gobierno el responsable de dar cuenta del “estancamiento de resultados”, ahora debían ser las escuelas.

En consecuencia, se empezaron a establecer sistemas de incentivos individuales, como la Asignación de Excelencia Pedagógica (2002), que es un programa de incentivos económicos de carácter voluntario, o la Evaluación Docente (2004), que se aplica a los docentes ocupados en el sector municipal (Mizala & Schneider, 2014).

Es importante notar que, según el discurso oficial, la introducción de las medidas de RdC (efecto) son consecuencia de una “crisis de resultados” (la causa), en este análisis se argumenta que sucede más bien lo contrario. Así, *es la política la que creó la crisis*, pues primero se valora y decide medir y publicar los resultados como algo deseable y creíble, y luego la propia política de evaluación (el SIMCE) crea la necesidad de más política de RdC.

La segunda crisis se relaciona con el malestar social existente entre la sociedad civil derivado de las políticas educativas orientadas hacia el mercado que se habían implementado, y sus efectos sobre la calidad y la equidad. Las políticas neoliberales habían contribuido a la creación de un sistema escolar altamente segregado y con importantes niveles de desigualdad (Valenzuela, Bellei & De Los Ríos, 2010, 2014), que facilitó el surgimiento de un malestar social latente que cristalizó en una amplia protesta social liderada por los estudiantes secundarios. En suma, lo que distingue esta

crisis de la anterior es su origen “*bottom-up*” y la introducción de la idea de equidad/justicia en el debate público.

El movimiento de estudiantes secundarios de 2006 emergió en primera instancia como respuesta al aumento del costo de la prueba de acceso a la universidad y del transporte. Sin embargo, el descontento social producido por estos hechos rápidamente derivó en una respuesta frente a las crecientes desigualdades generadas por el mercado educativo y las diferencias en la calidad de la educación ofrecida por las distintas tipologías de establecimientos educacionales (Bellei & Cabalín, 2013; Donoso, 2013).

Durante su apogeo, este movimiento social logró movilizar a una amplia mayoría de los estudiantes. Además, los estudiantes secundarios socializaron y generalizaron la percepción de crisis de la educación entre la sociedad civil y lograron situar la educación en el centro de la agenda política. En el programa político del primer Gobierno de Bachelet la educación era un tema secundario, pero frente a las masivas movilizaciones sociales (que combinaron diferentes repertorios de acción colectiva, como por ejemplo, manifestaciones y “tomas” de colegios), que contaban con un alto apoyo y legitimidad entre la opinión pública, la educación se convirtió en un tema prioritario.

En este contexto emergió una narrativa alternativa que fue articulada principalmente por el movimiento de estudiantes secundarios y otros aliados organizados alrededor del denominado Bloque Social, que incorporaba a estudiantes secundarios y posteriormente universitarios, docentes y apoderados (Colegio de Profesores, Confederación de Estudiantes de Chile, Confederación de Estudiantes de Educación Superior Privada y la Asociación de Apoderados, entre otros). Los estudiantes secundarios articularon un discurso que combinaba demandas concretas a corto plazo, con objetivos más ambiciosos vinculados con la defensa de la educación pública, el fin del mercado en educación y las prácticas discriminatorias (Bellei & Cabalín, 2013). En consecuencia, exigían cambios profundos en lo que se refiere a la arquitectura del sistema educativo. Esta narrativa significaba una crítica a las políticas neoliberales implementadas desde la dictadura, y relacionaba los problemas de calidad y equidad del sistema educativo con la mercantilización de la educación, el rol subsidiario del Estado y el debilitamiento de la educación pública, que ha generado un sistema profundamente desigual:

[la educación] se convirtió en una mercancía, sometida a los estrechos criterios de eficiencia y competitividad, donde el Estado asume sólo un rol subsidiario y débilmente regulador, cuyo objetivo es financiar la demanda por educación pero no responsabilizarse por las reales necesidades educativas de la población. Esto ha generado una profunda segmentación y fragmentación del sistema, afectando gravemente su equidad y calidad y aumentando el desequilibrio socioeducativo en desmedro de los sectores más postergados de nuestra sociedad (Bloque Social, 2006, p. 4).

Frente a la crisis desencadenada por el movimiento de estudiantes secundarios, el gobierno creó un Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, que permitiría institucionalizar el conflicto social y abrir un espacio de consulta colectiva. El Consejo Asesor Presidencial fue conformado por 81 integrantes de distintas posiciones e incorporó a los representantes del movimiento estudiantil (Burton, 2012; Cox, 2012). Como veremos a continuación, en el Consejo Asesor Presidencial se identificaron distintas narrativas sobre las causas de la crisis del sistema educacional, y las potenciales soluciones a esta, sin embargo, la RdC, y particularmente el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación (SACE), emergió como solución de consenso entre la centro-izquierda y la derecha.

El Estado Evaluador y la Rendición de Cuentas como Solución del Fallido Mercado Escolar Chileno

La segunda etapa o “momento” del proceso de adopción de una reforma se refiere a la “selección”. Se trata de un momento clave para comprender el proceso de adopción y cambio de las políticas educativas vigentes y se caracteriza por la identificación y selección estratégica, por parte de los *policy-makers*, de aquellos discursos sobre las causas de los problemas que existen en una sociedad (o en un área de la política en particular) y las soluciones para resolverlos (Verger, 2016). En el marco del “Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación”, los diferentes actores que lo integraban intentaron influir en el proceso político imponiendo su relato sobre la crisis del sistema educativo y sus soluciones, mientras que el Mineduc quedó relegado a un segundo plano, dejando que otros actores lideraran la configuración de la agenda política.

Asimismo, el debate que se desarrolló en el interior del Consejo fue muy complejo y mostró la dificultad de lograr acuerdos en algunos aspectos particulares de las distintas “coaliciones programáticas”: izquierda, centro-izquierda (Concertación) y la derecha (Cox, 2012; Santa Cruz, 2016). A pesar de significativas diferencias entre las distintas coaliciones programáticas, el Informe final del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006) plantea un gran consenso respecto a la necesidad de “definir estándares” y crear una “agencia pública de aseguramiento de la calidad”.

Es imprescindible definir estándares de calidad que todos los establecimientos del país satisfagan, proponer requisitos de entrada más exigentes a la actividad educativa y crear una Agencia Pública de Aseguramiento de la Calidad (Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, 2006, p. 15).

Poco a poco, iba tomando fuerza la idea de adoptar nuevos mecanismos de rendición de cuentas. En primer lugar, un sector de la centro-izquierda consideraba que la RdC permitiría fortalecer el rol “vigilante” del Estado, otorgándole una mayor capacidad de regular el funcionamiento del mercado y garantizar el derecho a una educación de calidad. En segundo lugar, la derecha interpretaba que la RdC era una herramienta útil para salvaguardar el mercado escolar, ya que encaja con los principios gerenciales de la Nueva Gestión Pública, donde los mecanismos de mercado y la orientación al cliente (esto es, la libertad de elección de las familias) juegan un rol prominente. Éste era un lugar de consenso, además, entre las élites intelectuales de la coalición de derecha (ver Beyer, 2001; Fontaine & Eyzaguirre, 2001) y de centro-izquierda (ver Traverso, 2004; Montt et al., 2006).

Sin embargo, los docentes y estudiantes decidieron salir del Consejo Asesor y desmarcarse de dicho informe argumentando que no se sentían representados por los contenidos del mismo (Vera, 2011). De esta manera, la coalición de izquierda demandaba profundizar en el diálogo ciudadano y se mostraba crítica con aquellas visiones de la educación de corte economicista presentes en el Consejo (Bloque Social, 2006), así como también con el redactado final del informe que no muestra con claridad quién defiende qué, y cuáles son las posiciones hegemónicas y subalternas en el interior del consejo (Santa Cruz, 2016).

Después de entregar el informe del Consejo Asesor Presidencial, el Gobierno tomó la iniciativa en el desarrollo de una nueva ley educativa que debía sustituir a la ley de Pinochet, la LOCE. Este proyecto se acompañaría de otro proyecto de ley para la creación de una Superintendencia de Educación. El proyecto de Ley General de Educación (LGE) elaborado por la Concertación recogía algunos de los marcos discursivos y propuestas que contenía el informe que no generaron controversias significativas, como por ejemplo, el deber del Estado de asegurar a todos los estudiantes una educación de calidad, una educación obligatoria de 14 años, la promoción de

espacios de participación en el sistema escolar, etc. Sin embargo, otros aspectos (como por ejemplo, el fin del lucro o la prohibición de seleccionar el alumnado hasta 8° año de educación general básica) generaron una fuerte controversia con la oposición de derecha (Alianza por Chile) y también con los sostenedores privados, a los que se unieron la Iglesia Católica y los sectores más liberales dentro de la Concertación. Además, las narrativas críticas con el proyecto de ley fueron amplificadas por los principales medios de prensa escrita, como por ejemplo, *El Mercurio* y *la Tercera*. Con esta oposición, la viabilidad política de la reforma era más que dudosa. En efecto, algunos de los artículos de la ley necesitaban un quórum calificado para su aprobación, y en una coyuntura donde la coalición de centro-izquierda en el gobierno (la Concertación) ya no poseía la mayoría parlamentaria, junto con el anuncio por parte de la oposición de su voto contrario, las posibilidades de aprobación de la ley eran remotas.

El rechazo al proyecto de ley expresado por sectores conservadores, junto con la caída de la popularidad del Gobierno (debido a una reforma en el transporte público de la ciudad de Santiago) y el veto de la derecha y de un sector liberal del Gobierno, debilitó al Gobierno y, con ello, dificultó el impulso de aquellas medidas que suscitaban más controversias. Por su parte, la derecha presentó su propia propuesta, articulada en una LGE alternativa que fortalecía los principios de autonomía escolar y rendición de cuentas, responsabilizando docentes y escuelas por el desempeño (con incentivos y sanciones) y desarrollando un Sistema de Aseguramiento de la Calidad (con una Superintendencia). A su vez, mantenía el rol subsidiario del Estado, aumentaba la transparencia de la información y fortalecía el derecho de elección de las familias. Este bloqueo, debido a la situación de empate en la correlación de fuerzas a nivel parlamentario, inclinó al Gobierno de la Concertación a tomar la decisión de construir un acuerdo con la oposición (Santa Cruz, 2016).

En este escenario, se decidió crear una comisión técnico-política formada por un grupo muy reducido de representantes políticos y asesores del gobierno de la Concertación y de la oposición (Alianza por Chile) (ver: Larroulet & Montt, 2010). De esta manera, lo que había empezado siendo un proceso de deliberación que integraba a un amplio abanico de actores políticos y sociales, terminó siendo un debate cerrado con la participación exclusiva de una élite política (del Gobierno y de los partidos representados en el parlamento), encargada de construir los nuevos consensos en el campo de la educación (Burton, 2012). Esto refleja la tendencia al “duopolio” en los procesos de elaboración de políticas en Chile:

La historia es la siguiente. El gobierno de la época presentó un proyecto de ley, de reforma, la Ley General de Educación. La oposición de la época consideró que este no era un buen proyecto de ley y le pidió a un grupo de expertos que elaborará una alternativa. [...] Entonces, hicimos una propuesta alternativa. Y se armó un acuerdo político para tratar de compaginar y compatibilizar ambas propuestas. La negociación fue una negociación técnica política. Siempre con el norte de mejorar la calidad. Por eso que el tema de accountability no fue un tema de grandes diferencias. (Entrevista Exdirectivo Centro de Pensamiento 06)

La comisión técnica derivó en el “Acuerdo por la Calidad de la Educación” que se firmó en el año 2007. El acuerdo estableció las bases para “el Sistema de Aseguramiento de la Calidad” y, por ende, la consolidación del Estado evaluador y la política de RdC. Este acuerdo fue firmado por la Ministra de Educación Yasna Provoste, junto al Ministro de Secretaría General de la Presidencia y los presidentes de las principales fuerzas políticas de la coalición de centro-izquierda del Gobierno de la Concertación (Partido Socialista, Partido por la Democracia, Partido Radical, Democracia Cristiana) y de los partidos de la oposición (Renovación Nacional, Unión Demócrata Independiente). Como se ha dicho, a diferencia del alcance participativo que tuvo el Consejo Asesor Presidencial, la

participación en esta comisión técnico-política fue muy reducida. Las conversaciones se llevaron a cabo con la más absoluta discreción y los principales debates de fondo se tuvieron en este espacio de deliberación.

En este contexto los mecanismos de rendición de cuentas (o “accountability”), enmarcados bajo una lógica de NGP, emergen como solución de consenso entre los políticos y legisladores, ya que permiten alinear sus preferencias ideológicas. En otras palabras, la RdC permitía mantener la arquitectura del mercado escolar, y a la vez corregir sus “fallas”. La pérdida de confianza en “la mano invisible” del mercado tuvo como consecuencia ser reemplazada por una “mano visible” del Estado, que adopta un rol regulador, evaluador y sancionador. La nueva racionalidad política dominante concibe de este modo al Estado como un vigilante y “árbitro” del mercado escolar, que debe proteger “el derecho de los consumidores” (Falabella, 2015). Como resultado, lejos de revertir la lógica de mercado, las reformas de rendición de cuentas, materializadas en la Ley General de Educación (2009), y particularmente en el “Sistema de Aseguramiento de la Calidad” (2011), contribuyeron a sofisticar su funcionamiento.

Hay propuestas, pero yo diría que la gracia de esto es que nos pusimos de acuerdo las dos coaliciones políticas para buscar un consenso. Porque si tú te fijas, hay más rol del Estado, hay mayor, se crea la Agencia de Calidad de la Educación, se fomenta la obligación del Estado de dar información, pero eso facilita también la toma de decisiones por parte de las familias. Entonces, por eso que, te fijas, está construido para mejorar la calidad con un sistema mixto que satisfaga los requerimientos políticos de todos los sectores. (Entrevista Exdirectivo Centro de Pensamiento 06).

La RdC es una política *seductora* de capacidad *elástica*, argumenta Falabella (en prensa). La ambigüedad política y su mixtura de principios éticos (derecho/libertad; regulaciones/diversidad; público/privado) permitió conseguir el beneplácito de los sectores de derecha y de centroizquierda. Es justamente la narrativa dual la que conquista las hebras identitarias del “duopolio” chileno.

Intensificar la evaluación estandarizada, crear un sistema de inspección escolar y crear consecuencias según el nivel de desempeño escolar era una fórmula que circulaba entre los organismos internacionales como una “buena práctica” de política educativa (ver por ejemplo, Banco Mundial, 2007). Además, desde finales de los 90, se habían llevado a cabo prácticas de “turismo político” (Whitty, 2012), que tomaban forma de misiones en países anglosajones donde se había observado con atención los sistemas de aseguramiento de la calidad en educación. De este modo, países como Nueva Zelanda y el Reino Unido se identificaron como “sociedades de referencia” (Schriewer, 1990) para inspirar la reforma.

Era necesario establecer todo un mecanismo de contención y de regulación, de autonomía disciplinada, que en la nomenclatura del Banco Mundial se llama este modelo a la neozelandesa de concesiones por la calidad. En el fondo, centros escolares que se comprometen con un contrato con el Estado que haga cumplir, y en la medida que cumplan eso el Estado les otorga financiamiento, o uno más duro como el Reino Unido, donde además de contratos por la calidad, existe la idea de un Estado que interviene cuando hay dificultades, cuando las cosas no caminan, que exige... y que también apoya. (Entrevista Exdirectivo Mineduc 20)

Los factores anteriores vinculados al ambiente ideacional y al “soft power” (Verger, 2016), junto con otros factores de naturaleza política y económica fueron clave para la selección y adopción del SACE. En relación a estos últimos, se eligió además una opción pragmática frente a la crisis. En primer lugar, la existencia de capacidad de veto por parte de la derecha dificultaba la posibilidad de

llevar a cabo cambios más profundos, tal y como se mostró con el rechazo del primer proyecto de LGE y de Superintendencia. En consecuencia, algunos temas fueron descartados porque se percibía que no generarían consenso, o bien, porque tenían un elevado coste económico y/o podrían abrir un nuevo frente de conflicto (como por ejemplo, el tema de las capacidades docentes).

Cambiar las dinámicas de mercado es difícil. Había poca disposición a eso. Poco piso político, poco consenso político para cambiar... y llegar a un acuerdo. Poco apoyo en el Congreso para hacer cambios estructurales en cuestiones como esa. En cambio, las cuestiones sobre atribuciones del Estado, sobre más poder, influencia, más accountability, había un poco más de consenso y parecían entonces por ende más viables políticamente y más viables de implementar. Y en el tema de las capacidades docentes lo que yo te decía cuando se discutió. Es como... pucha, es difícil y no sabemos mucho como hacerlo, es super caro, los programas que... hubo programas de apoyo a los docentes, de formación inicial y varias cosas en los 2000... (Entrevista Exdirectivo Mineduc 01)

Por último, uno de los factores cruciales para su selección fue la viabilidad económica de estas políticas, como narran algunos entrevistados, funcionarios del gobierno en aquel período. A diferencia de otras medidas, como por ejemplo el fin del lucro y del copago, estas no requerían una gran inversión monetaria, y por ende, facilitaba que el Ministerio de Hacienda apoyara la reforma. En definitiva, las razones y los factores que explican la selección de la RdC, y del SACE fueron múltiples, y combinan la convicción política, el pragmatismo, y el ambiente ideacional a nivel global y nacional.

La Construcción del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad: Fase de Institucionalización y Disputas de la Política

La fase de retención se refiere al momento en el que las soluciones políticas seleccionadas por los gobiernos son (o no) institucionalizadas. En esta fase tienen un gran peso los factores domésticos y las dinámicas de negociación y resistencia entre los principales actores (Verger, 2016). Para entender el proceso de selección, promulgación e institucionalización del SACE es importante tener en cuenta la configuración del sistema político chileno de corte Presidencialista, y la capacidad de veto que tenía la derecha en ese momento, derivada de la correlación de fuerzas existente a nivel parlamentario.

El proceso de “institucionalización” del SACE se desarrolló mediante la promulgación de la Ley General de Educación (2009), donde se aprueba la nueva institucionalidad, y posteriormente la ley del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media (2011), donde se desarrolla normativamente el SACE y su despliegue. Sin embargo, las negociaciones pre-legislativas que se llevaron a cabo en el marco de la comisión técnico-política fueron cruciales para comprender la forma que adoptaría finalmente el SACE.

En general, había un consenso entre el Gobierno y la oposición en el diagnóstico y en la solución, esto es, la necesidad de regular el mercado escolar para corregir sus fallas y alinear los incentivos de los actores, creando mecanismos de fiscalización y de control para presionar a las escuelas hacia la mejora de los resultados escolares. Sin embargo, a pesar del consenso que se había fraguado en la comisión técnico-política, durante el proceso de promulgación de la LGE hubo intensos debates y fuertes divergencias, especialmente dentro de la coalición de centro-izquierda. Dentro de la Concertación existían diferentes sectores con posiciones que no coincidían en

cuestiones clave, como por ejemplo, el lucro, la selección de estudiantes y el rol de la educación pública.

En los debates parlamentarios que se desarrollaron en el marco de la discusión de la LGE (2009) y de la ley del SACE (2011), se vislumbró la estrechez de los desacuerdos entre ambas coaliciones respecto de la nueva institucionalidad y el fortalecimiento de la RdC (aunque respecto a otras políticas propuestas había mayores diferencias). En base al análisis de la discusión parlamentaria, se evidencia que durante la promulgación de la LGE, la mayoría de los parlamentarios se mostraron favorables a reforzar las políticas de RdC (también ver: Santa Cruz, 2016). Por otra parte, la evidencia que proporcionó el Banco Mundial por encargo del Ministerio de Educación, fue muy relevante en el debate de ambas leyes (Entrevista Parlamentario Concertación¹⁷) y resultó clave para “cambiar el veto que tenía la derecha respecto a la LOCE” (Entrevista Exdirectivo Centro de Pensamiento 05). El Banco Mundial se encargó de producir varios informes de diagnóstico y diseño del SACE que estuvieron muy presentes en el debate parlamentario, sobre todo el primero titulado *El diseño institucional de un sistema efectivo de aseguramiento de la calidad de la educación en Chile* (Banco Mundial, 2007).

En el año 2008, las divisiones internas dentro del Gobierno de la Concertación hicieron que éste valorara la posibilidad de pactar con la derecha, ya que no disponía de los apoyos suficientes a nivel parlamentario para promulgar la reforma. Los sectores más izquierdistas de la coalición de Gobierno percibieron que el “protocolo de acuerdo” sobre la LGE se parecía más al contraproyecto de la derecha, que al proyecto de ley inicial del Gobierno (Santa Cruz, 2016).

En este contexto, el Gobierno decidió otorgar carácter de urgencia a la LGE, a pesar de la oposición del Colegio de Profesores, los estudiantes y una fracción importante de parlamentarios críticos de la propia coalición de centro-izquierda, que demandaban llevar a cabo un proceso deliberativo más profundo. De esta manera, el Gobierno logró censurar el debate y la aprobación de la ley, gracias a los votos favorables de la derecha. No obstante, la aprobación de la LGE se hizo en una coyuntura de fuertes divisiones internas dentro del Gobierno y de movilizaciones sociales lideradas por los docentes.

De hecho, durante la discusión en la sala, pocas semanas antes de la aprobación de la LGE, varios parlamentarios representantes del fragmento más crítico dentro de la Concertación manifestaban sus desacuerdos con la norma que se iba a promulgar, ya que consideraban que ésta no alteraba la lógica del mercado y no se comprometía firmemente con la educación pública y la lucha contra las desigualdades. Por ejemplo, la siguiente cita del Parlamentario Carlos Montes (Partido Socialista), ilustra el posicionamiento de esta fracción durante la discusión de la LGE:

la LGE contiene avances parciales [...], pero, en el fondo, no sale de la lógica del modelo de mercado y se mantienen sin modificación las cuestiones fundamentales. No hay una opción contundente por el humanismo en la educación; no se reconoce la importancia de la educación pública para enfrentar las desigualdades y para fomentar la integración, y no se establece la responsabilidad preferente del Estado por la educación pública (Carlos Montes, Historia de la Ley N° 20.370, p. 1498).

Posteriormente, el Gobierno de la Concertación enviaría el proyecto de ley del SACE, que fue aprobado en el Senado, aunque luego no superó el trámite en la Cámara de Diputados, que lo rechazó y lo envió a Comisión Mixta⁵ (García-Huidobro & Bellei, 2010). En un contexto donde se

⁵ El Congreso de Chile está formado por dos Cámaras, la Cámara de Diputados y el Senado de la República. Cuando surgen divergencias y/o conflictos entre ambas cámaras durante el proceso de tramitación de un proyecto de ley, la Comisión Mixta (que está formada por 5 senadores y 5 diputados), se encarga de la resolución de dichas divergencias.

acercaba el final de la legislatura del Gobierno de Bachelet, y siendo conscientes de que posiblemente la derecha ganaría las próximas elecciones y se encargaría de promulgar la Ley SACE, el sector crítico de la Concertación prefirió enviar el proyecto de ley a Comisión Mixta. El sector crítico creía que de este modo sería más factible influir en la definición final del SACE y corregir algunos de los “defectos” vinculados a los aspectos controvertidos enunciados anteriormente, a los que se sumaron la definición del concepto de calidad, el rol que debía desempeñar el Ministerio de Educación, las competencias atribuidas a la Superintendencia o el alineamiento del SACE con otras políticas de RdC como la ley de Subvención Escolar Preferencial (Berner & Bellei, 2011).

Yo era diputado, participé en el debate más general como diputado, pero también en la Comisión de Hacienda. La Comisión de Hacienda de la Cámara [de Diputados] fue la que bloqueó este proyecto e impidió que saliera y lo mandó a Comisión Mixta para re-estudiar algunos aspectos. Los aspectos que yo recuerdo y diría más importantes fueron el concepto de calidad que estaba en la Agencia de Calidad, el segundo era... que todo el sistema estaba separado eran una serie de cuestiones paralelas y no tenían ninguna coordinación entre la Superintendencia, la Agencia, la Comisión Nacional de Educación y el Ministerio. Eran cuestiones totalmente separadas unas de otras. Y la cuarta cosa es que no había ninguna singularidad para la educación pública (Entrevista Parlamentario Concertación 04).

Finalmente, la aprobación del proyecto de ley permitiría la implementación del SACE, que contaría con la creación de dos nuevas instituciones, la Agencia de Calidad y la Superintendencia, que junto al Ministerio de Educación, articularían un sistema de aseguramiento encargado de la provisión de apoyo pedagógico, así como de inspeccionar, evaluar, clasificar, fiscalizar y sancionar a las escuelas en función de su desempeño. Sin embargo, como señalan Berner y Bellei (2011, p. 74), algunos de los aspectos que incorporan, como por ejemplo, “el cierre de establecimientos públicos aun en zonas en donde no haya más oferta pública”, o las sanciones asociadas al desempeño, son problemáticas debido a las dificultades de su medición y al efecto del contexto social y académico de los establecimientos en los resultados.

En definitiva, durante la década de los 2000 se llevó a cabo un complejo proceso político que derivó en la adopción de nuevos mecanismos de RdC basados en la lógica de la NGP. Contraintuitivamente, el mercado ha precisado de la intervención estatal para regular sus múltiples fallas. Sin embargo, lejos de revertir la dinámica del mercado, mediante la introducción de nuevas herramientas de control desde el Estado, se han sofisticado los mecanismos de competencia y diferenciación de la oferta escolar. Ahora bien, estas reformas no lograron satisfacer las demandas sociales formuladas por el movimiento estudiantil, sino que luego de la promulgación de la Ley SACE el debate continuó, surgiendo nuevos actores sociales, como por ejemplo, la plataforma Alto al SIMCE (ver Pino, Oyarzún & Salinas, 2016) y el Movimiento por la Unidad Docente (ver González, 2015), que han tratado de revertir la actual arquitectura del sistema educativo.

Asimismo, un creciente número de investigaciones cualitativas han discutido los efectos de las políticas de RdC, mostrando los efectos perversos y las tensiones que generan sobre los diferentes actores escolares, y especialmente sobre los docentes, en términos tanto de sus prácticas como de sus subjetividades (Acuña et al. 2014; Assaél et al., 2014; Carrasco, 2010; Falabella, 2013, 2016a). La literatura evidencia que estas políticas tensionan a los docentes y a las escuelas, desencadenando la adopción de comportamientos estratégicos (como por ejemplo, el “teaching to the test” o la reducción del currículum) para mejorar el desempeño en las pruebas de evaluación estandarizadas. A su vez, se encuentra que estas tensiones se exacerban en aquellos contextos más vulnerables (Falabella, 2016b). Por otro lado, múltiples investigaciones señalan que las políticas de

RdC han contribuido a reconfigurar las subjetividades de los docentes, mediante la sofisticación de los mecanismos de control y la estandarización de los objetivos y las prácticas pedagógicas, limitando así su autonomía profesional y generando nuevas “subjetividades de sumisión” ante la RdC, que se expresan mediante sentimientos de “ansiedad”, “estrés”, “agobio” y “culpa” (Cornejo et al. 2015; Fernández, 2016; Rojas & Leyton, 2014).

Conclusiones

La trayectoria de la reforma de RdC en el caso chileno es atípica, ya que la emergencia de los mecanismos de RdC surge por la necesidad de regular el mercado escolar y sus múltiples fallas, sustituyendo la “mano invisible” del mercado por la “mano visible” del Estado Evaluador. El presente artículo ha examinado los antecedentes de estas reformas, y cómo los discursos y las soluciones políticas que circulaban a nivel global y nacional, fueron tejiendo y consolidando la idea en el campo educativo chileno de que se requería más Estado para regular y sofisticar el funcionamiento del mercado.

El artículo muestra cómo la confluencia de la crisis educativa asociada al estancamiento de los resultados en las evaluaciones estandarizadas como SIMCE y PISA, junto con las protestas protagonizadas por el movimiento estudiantil de 2006, facilitó la apertura de una “ventana de oportunidades” políticas (Kingdon, 1995) que fue aprovechada estratégicamente por los *policy-makers* para consolidar las medidas de RdC y el modelo de Estado evaluador.

A este respecto, la protesta social liderada por el movimiento estudiantil de 2006 derivó en la conformación de un Consejo Asesor Presidencial promovido por el Gobierno de la Concertación como vía para institucionalizar el conflicto social. En el Consejo Asesor Presidencial se formularon una amplia gama de propuestas para la reforma. Sin embargo, posteriormente, el Gobierno crearía una comisión técnico-política con la que se retornaría a la “política de los consensos” imperante en los sucesivos gobiernos de la Concertación, y que se definía por la negación de debates de corte estructural (Alarcón-Leiva, Johnston y Frites-Camilla, 2014). La negación de estos debates permitió mantener la armonía política del bipartidismo, pero a su vez, supuso un creciente divorcio con la ciudadanía, que reclamaba reformas más profundas.

En referencia a la selección de la política, los resultados subrayan la importancia del carácter polisémico de la RdC. Según Verger y Normand (2015), la amplia diseminación y aceptación de algunas tecnologías políticas como la RdC se debe a que actúan como un “significante flotante”, ya que pueden adaptarse muy fácilmente a los discursos de tradiciones ideológicas diferentes, como el conservadurismo, el neoliberalismo, el social-liberalismo o la socialdemocracia. A pesar de las diferencias programáticas entre el Gobierno de centro-izquierda y la derecha, existía un diagnóstico compartido y un amplio consenso en que la RdC, bajo una lógica de NGP, era la solución política más deseable. Por una parte, la RdC permite atraer y conjugar los valores enraizados en la política tradicional de la derecha, que se adhiere a una lógica de mercado y ve en la RdC un mecanismo clave para fortalecer el “derecho a la libertad de elección” y mejorar la información de los consumidores. Por su parte, el centro-izquierda, que reivindica un mayor rol del Estado en la gobernanza del sistema educativo, percibe la RdC como una herramienta fundamental para guiar y controlar las escuelas a la distancia y promover la equidad del sistema educativo.

En efecto, la política de RdC se erigió en Chile como una propuesta factible desde el punto de vista técnico y económico, y a su vez permitía alinear entre sí las preferencias ideológicas de los *policy-makers* de las principales coaliciones políticas. Además, la racionalidad política que abogaba por la RdC también se alineaba con las ideas que circulaban a nivel global, y concretamente con las

propuestas diseminadas por los organismos internacionales en el contexto del Post-Consenso de Washington.

Sin embargo, a pesar del consenso entre la derecha y el centro-izquierda sobre la necesidad de fortalecer el Estado evaluador y la política de RdC, durante la fase de promulgación e institucionalización de la política también hubo divergencias y tensiones entre ambas coaliciones, entre diferentes facciones de la coalición de centro-izquierda, y entre los discursos hegemónicos en el campo político y las reivindicaciones de los actores sociales. Los principales debates pivotaron alrededor de cuestiones como la regulación del sector privado y la prohibición (o no) de lucrar y de seleccionar al alumnado, el concepto de calidad, la problemática de la inequidad educativa y el rol preferente del Estado frente a la educación pública.

La política es “un proceso, algo en desarrollo, interaccional e inestable” (Ball, 2008, p. 7). En el caso de las reformas estudiadas, a pesar de los consensos existentes entre el Gobierno y la oposición, los principales debates que se censuraron en la arena política durante el ciclo de reformas analizado (entre los cuales destaca el rol de la educación pública y la eliminación del voucher, entre otros) siguen presentes. Asimismo, en los últimos años han surgido nuevos actores sociales en el campo educativo chileno (integrados por docentes, académicos y estudiantes) y, con ellos, también han emergido nuevas narrativas y prácticas de acción colectiva, que han puesto en cuestión las políticas de RdC y estandarización. Por lo tanto, nos encontramos ante un proceso dinámico, con resistencias y pequeños cambios desde la política (por ejemplo, se redujeron el número de pruebas SIMCE y no se continuó confeccionando “rankings de escuelas”), aunque de momento, en general la lógica de RdC persiste.

En definitiva, este artículo subraya la complejidad de los procesos de adopción de políticas y los múltiples factores, de ámbito tanto nacional como internacional, que convergen en la producción de la política educativa. En el artículo, hemos puesto de relieve que los procesos de adopción de reformas educativas son el resultado de relaciones dinámicas entre actores, discursos y estrategias, y de procesos de negociación complejos cuyos resultados son contingentes a los contextos políticos e históricos en los que se llevan a cabo.

Agradecimientos

Este estudio fue financiado por el proyecto REFORMED – “Reforming Schools Globally: A Multi-Scalar Analysis of Autonomy and Accountability Policies in Education” (ERC Starting Grant, ref. 680172), y por el proyecto Fondecyt n°11140302, Gobierno de Chile. Asimismo, la investigación también ha sido apoyada por una beca FPU del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte español (ref. FPU13/01090).

Referencias

- Acuña, F., Assaél, J., Contreras, P., & Peralta, B. (2014). La traducción de los discursos de la política educativa en la cotidianidad de dos escuelas municipales chilenas: La metáfora médica como vía de análisis. *Psicoperspectivas*, 13(1), 46-55.
<https://doi.org/10.5027/PSICOPERSPECTIVAS-VOL13ISSU1-FULLTEXT-363>
- Alarcón-Leiva, J., Johnston, E., & Frites-Camilla, C. (2014). Consenso político y pacto educativo: pospolítica y educación en Chile (1990-2012). *Universum (Talca)*, 29(2), 37-48.
<https://doi.org/10.4067/S0718-23762014000200004>
- Assaél, J., Acuña, F., Contreras, P., & Corbalán, F. (2014). Transformaciones en la cultura escolar en el marco de la implementación de políticas de accountability en Chile: Un estudio

- etnográfico en dos escuelas clasificadas en recuperación. *Estudios pedagógicos (Valdivia)*, 40(2), 07-26. <https://doi.org/10.4067/S0718-07052014000300001>
- Ball, S. J. (1998). Big policies/small world: An introduction to international perspectives in education policy. *Comparative education*, 34(2), 119-130. <https://doi.org/10.1080/03050069828225>
- Ball, S. J. (2008). *The education debate*. Bristol: Policy Press.
- Ball, S. J., & Youdell, D. (2008). *Hidden privatisation in public education*. Brussels: Education International.
- Banco Mundial. (2007). *El diseño institucional de un sistema efectivo de aseguramiento de la calidad de la educación en Chile*. Washington
- Bellei, C. (2015). *El gran experimento: Mercado y privatización de la educación chilena*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Bellei, C., & Cabalin, C. (2013). Chilean Student Movements: Sustained Struggle to Transform a Market-Oriented Educational System. *Current Issues in Comparative Education*, 15(2), 108-123.
- Bellei, C. & Vanni, X. (2015). The Evolution of Educational Policy in Chile 1980-2014. En S. Schwartzman (Ed.), *Education in South America*. London: Bloomsbury.
- Bloque Social. (2006). *En Chile: Diagnóstico y propuestas*. Santiago de Chile.
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. *European Law Journal*, (4), 447-468. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>
- Berner, H., & Bellei, C. (2011). ¿Revolución o reforma? Anuncios, medidas y compromisos a la espera de la reforma educacional. *Política. Revista de Ciencia Política*, 49(2), 67-96. <https://doi.org/10.5354/0716-1077.2011.17275>
- Beyer, H. (2001). Falencias institucionales en educación: Reflexiones a propósito de los resultados del TIMSS. *Estudios Públicos*, 82, 5-33.
- Burton, G. (2012). Hegemony and frustration: education policy making in Chile under the Concertación, 1990–2010. *Latin American Perspectives*, 30(10), pp. 1-19.
- Campbell, J. L. (2004). *Institutional Change and Globalization*. Princeton University Press.
- Carrasco, A. (2010). *A case-study of the Chilean policy agenda for disadvantaged primary schools: meeting their challenges?* (Unpublished doctoral dissertation). University of Cambridge.
- Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación. (2006). *Informe Final*. Santiago: Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación.
- Cornejo, R., Albornoz, N., Castañeda, L., Palacios, D., Etcheberrigaray, G., Fernández, R., & Lagos, J. I. (2015). Las prescripciones del trabajo docente en el nuevo marco regulatorio de políticas educativas en Chile. *Psicoperspectivas*, 14(2), 72-83.
- Cox, C. (2012). Política y políticas educacionales en Chile 1990-2010. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21(1), 13-43.
- Donoso, S. (2013). Dynamics of change in Chile: Explaining the emergence of the 2006 Pingüino movement. *Journal of Latin American Studies*, 45(01), 1-29. <https://doi.org/10.1017/S0022216X12001228>
- Fairclough, N. (1995). *Critical discourse analysis. The critical study of language*. London: Longman.
- Falabella, A. (2013). *Accountability policy effects within school markets. A study in three Chilean municipalities* (Unpublished doctoral dissertation). Institute of Education. University of London.
- Falabella, A. (2014). The Performing School: Effects of Market & Accountability Policies. *Education Policy Analysis Archives*, 22(51). <https://doi.org/10.14507/epaa.v22n70.2014>
- Falabella, A. (2015). El mercado escolar en Chile y el surgimiento de la Nueva Gestión Pública: El tejido de la política entre la dictadura neoliberal y los gobiernos de la centroizquierda (1979 a 2009). *Educação & Sociedade*, 36(132), 699-722. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302015152420>

- Falabella, A. (2016a). ¿Qué aseguran las políticas de aseguramiento de la calidad? Un estudio de casos en distintos contextos escolares. *Estudios pedagógicos*, 41(1), 107-126. ISSN: 0718-0705.
- Falabella, A. (2016b). Do national test scores and quality labels trigger school self-assessment and accountability? A critical analysis in the Chilean context. *British Journal of Sociology of Education*, 37(5), 743-760. <https://doi.org/10.1080/01425692.2014.976698>
- Falabella, A. (en prensa). La seducción por el Estado supervigilante en la educación escolar chilena: Un recorrido de 1979 a 2011. En C. Ruiz, F. Herrera, & L. Reyes, *Educación Pública y Privatización*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Fernández, T. (2007). *Distribución del conocimiento escolar: clases sociales, escuelas y sistemas educativos en América Latina*, México: El Colegio de México.
- Fernández, R., Albornoz, N., Cornejo, R., & Etcheberrigaray, G. (2016). Los discursos sobre autonomía del trabajo docente en el nuevo marco regulatorio educativo chileno. *Currículo sem Fronteiras*, 16(2), 283-302.
- Fontaine, L., & Eyzaguirre, B. (2001). Una estructura que presione a las escuelas a hacerlo bien. En: H. Beyer, R. Vergara (Eds.). *¿Qué hacer ahora?* (pp. 65-111). Santiago: CEP.
- García-Huidobro, J., & Bellei, C. (2010). Debate sobre la calidad de la educación: ¿tropiezo u oportunidad?. *Revista Mensaje*, 59(589), 202-207.
- González, E. (2015). Arriba profes de Chile: De la precarización neoliberal a la reorganización docente. Santiago, Chile: LOM.
- Gunter, H. M., Grimaldi, E., Hall, D., & Serpieri, R. (2016). *New Public Management and the Reform of Education: European Lessons for Policy and Practice*. London: Routledge.
- Haas, P. M. (2004). When does power listen to truth? A constructivist approach to the policy process? *Journal of European Public Policy*, 11(4), 569-592. <https://doi.org/10.1080/1350176042000248034>
- Hall, P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296. <https://doi.org/10.2307/422246>
- Hatch, T. (2013). Beneath the surface of accountability: Answerability, responsibility and capacity-building in recent education reforms in Norway. *Journal of Educational Change*, 14(2), 113-138. <https://doi.org/10.1007/s10833-012-9206-1>
- Hay, C. (2002). *Political Analysis. A critical introduction*. New York: Palgrave. <https://doi.org/10.1007/978-0-230-62911-0>
- Jessop, B. (2010). Cultural political economy and critical policy studies. *Critical Policy Studies*, 3(3-4), 336-356, <https://doi.org/10.1080/19460171003619741>
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: HarperCollins College Publishers.
- Larroulet, C. & Montt, P. (2010). Políticas educativas de largo plazo y acuerdo amplio en educación: El caso chileno. En G. Elacqua, S. Martinic (Eds.). *¿Fin de Ciclo? Cambios en la Gobernanza del Sistema Escolar*, (pp. 19-54). Santiago: PUC, UNESCO.
- Maroy, C. (2009). Convergences and hybridization of educational policies around 'postbureaucratic' models of regulation. *Compare*, 39(1), 71-84. <https://doi.org/10.1080/03057920801903472>
- Mineduc (2016). *Plan de Evaluaciones Nacionales e Internacionales 2016-2020*. Santiago: Ministerio de Educación, Gobierno de Chile.
- Mizala, A., & Schneider, B. R. (2014). Negotiating education reform: Teacher evaluations and incentives in Chile (1990-2010). *Governance*, 27(1), 87-109. <https://doi.org/10.1111/gove.12020>

- Montt, P., Elacqua, G., Pacheco, P., González, P., & Raczynski, D. (2006). *Hacia un Sistema escolar descentralizado, sólido y fuerte. El diseño y las capacidades hacen la diferencia*. Santiago: MINEDUC.
- Newman, J. (2005) *Remaking governance. Peoples, politics and the public sphere*. Bristol: The Policy Press.
- OCDE. (2004). *Reviews of National Policies for Education*. Chile. París: OECD.
<https://doi.org/10.1787/9789264106352-en>
- OCDE. (2011). PISA in Focus 9: School autonomy and accountability: Are they related to student performance?.París: OECD.
<http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/48910490.pdf>
- Parcerisa, L., & Verger, A. (2016). Rendición de cuentas y política educativa: Una revisión de la evidencia internacional y futuros retos para la investigación. *Profesorado, revista de currículum y formación del profesorado*, 20(3), 15-51.
<https://recyt.fecyt.es/index.php/profesorado/article/view/54589/33220>
- Pino, M., Oyarzún, G., & Salinas, I. (2016). Crítica a la estandarización para la rendición de cuentas: narrativas de resistencia para transformar el sistema de evaluación en Chile, *Cadernos Cedes*, 36(100), 337-354. <https://doi.org/10.1590/cc0101-32622016171362>
- Rojas, M. T., & Leyton, D. (2014). La nueva subjetividad docente: Construcción de subjetividades docentes en los inicios de la implementación de la Subvención Escolar Preferencial en Chile. *Estudios pedagógicos (Valdivia)*, 40(especial), 205-221. <https://doi.org/10.4067/S0718-07052014000200012>
- Rose, N., & Miller, P. (1992). Political power beyond the state: problematics of government. *British Journal of Sociology*, 43(2), 173-205. <https://doi.org/10.2307/591464>
- Santa Cruz, E. (2016). *Mediatización de las políticas educativas en Chile: El discurso de los diarios La Tercera y El Mercurio sobre la Ley General de Educación (2006-2009)*. Tesis Doctoral, Universidad de Granada.
- Schriewer, J. (1990). The Method of Comparison and the Need for Externalization: Methodological Criteria and Sociological Concepts. En J. Schriewer & B. Holmes (Eds.) *Theories and Methods in Comparative Education* (pp. 25-83). Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Traverso, A. (2004). *Las nuevas reformas que la Reforma engendra*. En foco, 26. Documento Expansiva. Santiago.
- Valenzuela, J. P., Bellei, C., & De Los Ríos, D. (2010). Segregación escolar en Chile. En: S. Martinic & G. Elacqua, (Eds.) *¿Fin del ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo* (pp. 209-229). Santiago de Chile: UNESCO and Pontifica Universidad Católica de Chile.
- Valenzuela, J. P., Bellei, C., & De Los Ríos (2014). Socioeconomic school segregation in a market-oriented educational system. The case of Chile. *Journal of education Policy*, 29(2), 217-241.
<https://doi.org/10.1080/02680939.2013.806995>
- Vera, S. (2011). Cronología del Conflicto: El Movimiento Estudiantil en Chile, 2011. En: *Anuario del Conflicto Social 2011*, Barcelona: Observatorio del Conflicto Social. pp. 252-261.
- Verger, A. (2014). Why Do Policy-Makers Adopt Global Education Policies? Toward a Research Framework on the Varying Role of Ideas in Education Reform. *Current Issues in Comparative Education*, 16(2), 14-29.
- Verger, A. (2016). The global diffusion of education privatization: unpacking and theorizing policy adoption. En K. Mundy, A. Green, B. Lingard, & A. Verger, *Handbook of Global Education Policy* (pp. 64-80). John Wiley & Sons. <https://doi.org/10.1002/9781118468005.ch3>
- Verger, A., BonaL, X., & Zancajo, A. (2016). What Are the Role and Impact of Public-Private Partnerships in Education? A Realist Evaluation of the Chilean Education Quasi-Market. *Comparative Education Review*, 60(2), 223-248. <https://doi.org/10.1086/685557>

- Verger, A., Curran, M., & Parcerisa, L. (2015). La trayectoria de una reforma educativa global: El caso de la Nueva Gestión Pública en el sistema educativo catalán. *Educação & Sociedade*, 36(132), 675-697. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302015152619>
- Verger, A., Fontdevila, C., & Zancajo, A. (2016). *The Privatization of Education: A Political Economy of Global Education Reform*. New York: Teachers College Press.
- Verger, A., & Normand, R. (2015). New public management and education: theoretical and conceptual elements for the study of a global education reform model. *Educação & Sociedade*, 36(132), 599-622. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302015152799>
- Whitty, G. (2012). Policy Tourism and Policy Borrowing in Education: A Trans-Atlantic Case Study. En G. Steiner-Khamsi & F. Waldow (Eds.) *World Yearbook of Education 2012: Policy Borrowing and Lending in Education*, (pp. 334-370). London: Routledge.
- World Bank. (2015). What Matters Most for School Autonomy and Accountability: A Framework Paper. SABER Working Paper Series, 9. Recuperado de: https://olc.worldbank.org/sites/default/files/Whatmatters_SAA_framework_paper_Demas_2014_4.pdf
- Zancajo, A. (2017). *Las escuelas ante el mercado. Análisis de las respuestas de la oferta escolar en un entorno de competencia: el caso de Chile*. Unpublished PhD dissertation, Universitat Autònoma de Barcelona.

About the Authors

Lluís Parcerisa

GEPS Research Center, Universitat Autònoma de Barcelona (UAB)

Lluís.Parcerisa@uab.cat

<http://orcid.org/0000-0002-6755-1988>

Lluís Parcerisa is a PhD candidate in the Department of Sociology at the Universitat Autònoma de Barcelona. Since 2013 he has been a member of GEPS (Globalisation, Education and Social Policies) where he participates in the European research project “Reforming Schools Globally: A Multiscalar Analysis of Autonomy and Accountability Policies in the Education Sector” (ERC StG, 2016–2021). His research interests include new public management reforms in the education field, teacher professionalism, and the analysis of the privatization of education and its impact on social and educational inequalities.

Alejandra Falabella

Universidad Alberto Hurtado

afalabel@uahurtado.cl

<http://orcid.org/0000-0003-2755-4911>

Alejandra Falabella (PhD. in Sociology of Education, IOE, University of London) is an associate professor at Universidad Alberto Hurtado. Her main areas of interest are in sociology of education and the relationship between education policy, school practices and social class. Falabella’s research focuses on the ways market-driven and accountability policies are understood and experienced among schools and families. Recently she has studied history of school markets and national assessment policies in Chile.

About the Guest Editors

Jessica Holloway

Deakin University

Jessica.holloway@deakin.edu.au

Jessica Holloway, Ph.D., is a research fellow at the Centre in Research for Educational Impact (REDI) at Deakin University. Her research draws on post-structural theory to understand contemporary modes of accountability and its production of new teacher and leader subjectivities.

Tore Bernt Sørensen

University of Bristol

t.b.sorensen@bristol.ac.uk

Tore Bernt Sørensen completed his doctorate at the Graduate School of Education, University of Bristol, UK, in 2017 with the dissertation “*Work In Progress: The Political Construction Of The OECD Programme Teaching And Learning International Survey*”. Tore’s research centers on comparative studies of education governance in a global context. Tore has a background as teacher and teacher trainer in Denmark. Before starting his doctorate, he worked in the Analysis and Studies Unit of the European Commission’s Directorate-General for Education and Culture.

Antoni Verger

Universitat Autònoma de Barcelona

Antoni.verger@uab.cat

Antoni Verger is associate professor at the Department of Sociology of the UAB. A former post-doctoral fellow at the University of Amsterdam, Antoni's research analyses the relationship between global governance institutions and education policy, with a focus on the study of public-private partnerships and accountability policies in education. Currently, he is coordinating the research project REFORMED - *Reforming Schools Globally: A Multiscalar Analysis of Autonomy and Accountability Policies in the Education Sector* (ERC StG, 2016–2021).

SPECIAL ISSUE

Global Perspectives on High-Stakes Teacher Accountability Policies

education policy analysis archives

Volume 25 Number 89

August 21, 2017

ISSN 1068-2341



Readers are free to copy, display, and distribute this article, as long as the work is attributed to the author(s) and **Education Policy Analysis Archives**, it is distributed for non-commercial purposes only, and no alteration or transformation is made in the work. More details of this Creative Commons license are available at <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>. All other uses must be approved by the author(s) or **EPAA**. **EPAA** is published by the Mary Lou Fulton Institute and Graduate School of Education at Arizona State University. Articles are indexed in CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, Spain), DIALNET (Spain), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), QUALIS A1 (Brazil), SCImago Journal Rank; SCOPUS, SOCOLAR (China).

Please send errata notes to Audrey Amrein-Beardsley at Audrey.beardsley@asu.edu

Join EPAA's Facebook community at <https://www.facebook.com/EPAAAAPE> and Twitter feed @epaa_aape.

education policy analysis archives editorial board

Lead Editor: **Audrey Amrein-Beardsley** (Arizona State University)

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Associate Editors: **David Carlson, Lauren Harris, Margarita Jimenez-Silva, Eugene Judson, Mirka Koro-Ljungberg, Scott Marley, Jeanne M. Powers, Iveta Silova, Maria Teresa Tatto** (Arizona State University)

Cristina Alfaro San Diego State University

Gene V Glass Arizona State University

Gloria M. Rodriguez University of California, Davis

Gary Anderson New York University

Ronald Glass University of California, Santa Cruz

R. Anthony Rolle University of Houston

Michael W. Apple University of Wisconsin, Madison

Jacob P. K. Gross University of Louisville

A. G. Rud Washington State University

Jeff Bale OISE, University of Toronto, Canada

Eric M. Haas WestEd

Patricia Sánchez University of University of Texas, San Antonio

Aaron Bevanot SUNY Albany

Julian Vasquez Heilig California State University, Sacramento

Janelle Scott University of California, Berkeley

David C. Berliner Arizona State University

Kimberly Kappler Hewitt University of North Carolina Greensboro

Jack Schneider College of the Holy Cross

Henry Braun Boston College

Aimee Howley Ohio University

Noah Sobe Loyola University

Casey Cobb University of Connecticut

Steve Klees University of Maryland

Nelly P. Stromquist University of Maryland

Arnold Danzig San Jose State University

Jaekyung Lee SUNY Buffalo

Benjamin Superfine University of Illinois, Chicago

Linda Darling-Hammond Stanford University

Jessica Nina Lester Indiana University

Adai Tefera Virginia Commonwealth University

Elizabeth H. DeBray University of Georgia

Amanda E. Lewis University of Illinois, Chicago

Tina Trujillo University of California, Berkeley

Chad d'Entremont Rennie Center for Education Research & Policy

Chad R. Lochmiller Indiana University

Federico R. Waitoller University of Illinois, Chicago

John Diamond University of Wisconsin, Madison

Christopher Lubienski University of Illinois, Urbana-Champaign

Larisa Warhol University of Connecticut

Matthew Di Carlo Albert Shanker Institute

Sarah Lubienski University of Illinois, Urbana-Champaign

John Weathers University of Colorado, Colorado Springs

Sherman Dorn Arizona State University

William J. Mathis University of Colorado, Boulder

Kevin Welner University of Colorado, Boulder

Michael J. Dumas University of California, Berkeley

Michele S. Moses University of Colorado, Boulder

Terrence G. Wiley Center for Applied Linguistics

Kathy Escamilla University of Colorado, Boulder

Julianne Moss Deakin University, Australia

John Willinsky Stanford University

Melissa Lynn Freeman Adams State College

Sharon Nichols University of Texas, San Antonio

Jennifer R. Wolgemuth University of South Florida

Rachael Gabriel University of Connecticut

Eric Parsons University of Missouri-Columbia

Kyo Yamashiro Claremont Graduate University

Amy Garrett Dikkers University of North Carolina, Wilmington

Susan L. Robertson Bristol University, UK

archivos analíticos de políticas educativas consejo editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editores Asociados: **Armando Alcántara Santuario** (Universidad Nacional Autónoma de México), **Jason Beech** (Universidad de San Andrés), **Ezequiel Gomez Caride** (Pontificia Universidad Católica Argentina), **Antonio Luzon** (Universidad de Granada), **Angelica Buendia** (Metropolitan Autonomous University), **José Luis Ramírez** (Universidad de Sonora)

Claudio Almonacid

Universidad Metropolitana de
Ciencias de la Educación, Chile

Miguel Ángel Arias Ortega

Universidad Autónoma de la Ciudad
de México

Xavier Besalú Costa

Universitat de Girona, España

Juan Carlos González Faraco

Universidad de Huelva, España

María Clemente Linuesa

Universidad de Salamanca, España

Jaume Martínez Bonafé

Universitat de València, España

Miriam Rodríguez Vargas

Universidad Autónoma de
Tamaulipas, México

José Gregorio Rodríguez

Universidad Nacional de Colombia,
Colombia

Mario Rueda Beltrán Instituto de

Investigaciones sobre la
Universidad y la Educación,
UNAM, México

José Luis San Fabián Maroto

Universidad de Oviedo,
España

Xavier Bonal Sarro Universidad
Autónoma de Barcelona, España

Alejandro Márquez Jiménez

Instituto de Investigaciones sobre
la Universidad y la Educación,
UNAM, México

María Guadalupe Olivier Tellez,
Universidad Pedagógica Nacional,
México

Jurjo Torres Santomé,

Universidad de la Coruña, España

Antonio Bolívar Boitia Universidad
de Granada, España

José Joaquín Brunner Universidad
Diego Portales, Chile

Miguel Pereyra Universidad de
Granada, España

Yengny Marisol Silva Laya

Universidad Iberoamericana,
México

Damián Canales Sánchez Instituto
Nacional para la Evaluación de la
Educación, México

Mónica Pini Universidad Nacional
de San Martín, Argentina

Juan Carlos Tedesco Universidad
Nacional de San Martín, Argentina

Gabriela de la Cruz Flores

Universidad Nacional Autónoma de
México

Omar Orlando Pulido Chaves

Instituto para la Investigación
Educativa y el Desarrollo
Pedagógico (IDEP)

Ernesto Treviño Ronzón

Universidad Veracruzana, México

Marco Antonio Delgado Fuentes

Universidad Iberoamericana, México

Ernesto Treviño Villarreal

Universidad Diego Portales
Santiago, Chile

Inés Dussel, DIE-CINVESTAV,
México

Paula Razquin Universidad de
San Andrés, Argentina

Antoni Verger Planells

Universidad Autónoma de
Barcelona, España

arquivos analíticos de políticas educativas
conselho editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editores Associados: **Geovana Mendonça Lunardi Mendes** (Universidade do Estado de Santa Catarina),
Marcia Pletsch, Sandra Regina Sales (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)

Almerindo Afonso

Universidade do Minho
Portugal

Alexandre Fernandez Vaz

Universidade Federal de Santa
Catarina, Brasil

José Augusto Pacheco

Universidade do Minho, Portugal

Rosanna Maria Barros Sá

Universidade do Algarve
Portugal

Regina Célia Linhares Hostins

Universidade do Vale do Itajaí,
Brasil

Jane Paiva

Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Maria Helena Bonilla

Universidade Federal da Bahia
Brasil

Alfredo Macedo Gomes

Universidade Federal de Pernambuco
Brasil

Paulo Alberto Santos Vieira

Universidade do Estado de Mato
Grosso, Brasil

Rosa Maria Bueno Fischer

Universidade Federal do Rio Grande
do Sul, Brasil

Jefferson Mainardes

Universidade Estadual de Ponta
Grossa, Brasil

Fabiany de Cássia Tavares Silva

Universidade Federal do Mato
Grosso do Sul, Brasil

Alice Casimiro Lopes

Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Jader Janer Moreira Lopes

Universidade Federal Fluminense e
Universidade Federal de Juiz de Fora,
Brasil

António Teodoro

Universidade Lusófona
Portugal

Suzana Feldens Schwertner

Centro Universitário Univas
Brasil

Debora Nunes

Universidade Federal do Rio Grande
do Norte, Brasil

Lílian do Valle

Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Flávia Miller Naethe Motta

Universidade Federal Rural do Rio de
Janeiro, Brasil

Alda Junqueira Marin

Pontifícia Universidade Católica de
São Paulo, Brasil

Alfredo Veiga-Neto

Universidade Federal do Rio Grande
do Sul, Brasil

Dalila Andrade Oliveira

Universidade Federal de Minas
Gerais, Brasil